

Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan

Andik Wahyun Muqoyyidin

Universitas Pesantren Tinggi Darul 'Ulum Jombang
Komplek PP. Darul Ulum Peterongan Jombang
E-mail: andikwahyun_m@yahoo.com

Naskah diterima: 15/03/2013 revisi: 17/04/2013 disetujui: 11/05/2013

Abstrak

Pada dasarnya, pemekaran wilayah merupakan salah satu bentuk otonomi daerah dan merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan karena dengan adanya pemekaran wilayah diharapkan dapat lebih memaksimalkan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah. Dengan semangat otonomi daerah itu pulalah muncul paradigma pemekaran wilayah yang dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan, memudahkan pelayanan publik kepada masyarakat, serta percepatan kesejahteraan masyarakat. Di masa era reformasi sekarang, ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan Daerah Otonomi Baru dibuka lebar oleh kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999. Dengan kebijakan yang demikian ini, kebijakan pemekaran wilayah sekarang lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis.

Kata Kunci: Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, Reformasi

Abstract

Basically, the regional expansion is a form of regional autonomy and is one of the things that need to be considered because of the presence of regional expansion is expected to further maximize equitable regional development and regional development. In the spirit of regional autonomy was also the emerging paradigm of regional expansion to speed up the implementation of development, ease of public service to the community, as well as the acceleration of social welfare. In the reform era, the space for the area for the proposed establishment of a New Autonomous Region opened wide by the regional expansion policy based on Law no. 22, 1999.

With such a policy, the policy of regional expansion is now more dominated by the political process rather than technocratic process.

Keywords: *Regional Expansion, Regional Autonomy, Reform*

PENDAHULUAN

Perubahan sistem kekuasaan Negara pasca reformasi tahun 1998 terutama pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004) memberi peluang otonomi daerah yang luas. Pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 sebagai amandemen UU No. 22 Tahun 1999 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, orientasi pembangunan diubah dari prinsip efisiensi dan pertumbuhan menjadi prinsip kemandirian dan keadilan. Dalam kondisi orientasi pembangunan yang demikian, maka orientasi penyelenggaraan pembangunan bergeser ke arah desentralisasi. Salah satu implikasi dari perubahan paradigma penyelenggaraan pembangunan tersebut adalah timbulnya fenomena pemekaran wilayah.

Pemekaran wilayah pada otonomi daerah seakan punya daya tarik tersendiri, sehingga tidak heran jika terus menjadi perbincangan di berbagai kalangan. Kuatnya wacana tersebut juga semakin menguatkan kontroversi dan perdebatan antar elit, kelompok masyarakat bahkan pembuat kebijakan sekalipun. Belum lagi tanggapan masyarakat beragam yang sedikit banyak meramaikan kontroversi tersebut. Banyak yang mempertanyakan urgensi gagasan manuver tersebut dengan berbagai alasan mendasar seperti alasan politis, sosiologis, religius bahkan historis.¹

Menyimak perkembangan politik nasional dan lokal saat ini, isu mengenai pemekaran wilayah nampaknya akan terus menjadi wacana politik yang tidak akan pudar. Hal itu karena berkaitan dengan konsen utama masyarakat lokal yang menyangkut berbagai tekanan politik seperti perasaan dan keinginan untuk mandiri. Alasan lain yang tidak kalah pentingnya adalah konsen utama untuk mensejahterakan rakyat karena biasanya daerah yang ingin dimekarkan tertinggal jauh dari daerah lainnya. Akibatnya isu pemekaran wilayah selama yang ini

¹ Fauzy Rizal, "Studi Kelayakan Teknis Garut Selatan Sebagai Kabupaten Baru Dengan Bantuan Aplikasi Perangkat Lunak", *Skripsi*, Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2011, h. 2.

menjadi lebih banyak merupakan jawaban atas persoalan perasaan ketidakadilan, perasaan tidak diperhatikan, ataupun perasaan-perasaan yang ingin memisahkan diri dari Negara kesatuan ini.

Silang pendapat yang berkembang selama beberapa waktu ini sekitar isu pemekaran wilayah hanyalah salah satu penegasan dari kesemrawutan kebijakan desentralisasi pasca-Soeharto.² Dalam pidatonya di sidang paripurna DPD bulan Agustus tahun 2006, Presiden SBY sendiri mengusulkan untuk menghentikan untuk sementara proses pemekaran yang dianggap telah menjadi beban pemerintah. Pada akhir tahun 2006, salah satu keputusan sidang paripurna DPR adalah melakukan “moratorium” terhadap pemekaran.³ Desentralisasi yang menjadi salah satu pilar utama dari transisi politik pasca-Soeharto oleh berbagai kalangan mulai disadari telah berjalan tanpa desain yang jelas.⁴ UU dan PP yang mengatur kebijakan desentralisasi disadari mengidap dalam dirinya kelemahan-kelemahan yang bersifat mendasar dan bukan sekedar soal implementasi yang buruk di lapangan.⁵

Sentralisasi ataupun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa.⁶

Terdapat beberapa alasan mengapa Indonesia membutuhkan desentralisasi. *Pertama*, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (Jakarta-sentris). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain cenderung bahkan dijadikan objek “perahan” pemerintah pusat. *Kedua*, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan

² Riwanto Tirtosudarmo, “Paradigma dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Dominasi *Public Administration School*”, *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Volume 10, Nomor 1, 2008, h. 28.

³ Alasan DPR melakukan moratorium pemekaran karena dianggap bisa mengganggu jalannya Pemilu 2009. Sebelumnya Menteri Dalam Negeri Mohamad Makruf juga telah mengindikasikan jika pemekaran terus berlangsung bisa mengganggu persiapan Pemilu 2009. Alasan mengganggu Pemilu 2009 ini memperlihatkan ambiguitas sikap politik pemerintah dan DPR terhadap pemekaran.

⁴ Berbagai perbincangan sekitar revisi UU 32, 2004, revisi PP 129, 2000, amandemen ke-5 konstitusi dan gagasan tentang “grand design” atau “blue print” tentang desentralisasi dan otonomi daerah; dalam beberapa tahun terakhir ini adalah gejala belum jelasnya arah kedepan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Kritik terhadap UU 22, 1999 telah banyak dilakukan, antara lain setelah pemerintahan Megawati menyatakan hendak merevisinya. Salah satu kritik yang cukup mendasar misalnya diberikan oleh Mochtar Pabottingi “UU No. 22 Tahun 1999: *Blunder Asumsi di Tengah Irasionalitas Politik*”, yang termuat dalam buku *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Tim LIPI, 2003. Kritik mendasar terhadap asumsi-asumsi dibelakang UU 22, 1999, ini terlihat berdiri sebagai pemikiran tersendiri, dan tidak menjadi rujukan pada bab-bab selanjutnya, yang ditulis berdasarkan pemikiran masing-masing penulisnya.

⁵ Ryaas Rasyid, yang dianggap sebagai arsitek desentralisasi pasca-Soeharto, dalam berbagai kesempatan mengatakan bahwa roh otonomi daerah yang diemban oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah dicabut. Sistem pemerintahan desentralisasi yang kita coba kembangkan mulai 1 Januari 2001, kini telah layu sebelum berkembang. Menurut Ryaas, dewasa ini di Indonesia sedang berlangsung proses resentralisasi atas mekanisme pemerintahan.

⁶ Mudrajat Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004, h. 4.

Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dana yang patut dari pemerintah pusat. *Ketiga*, kesenjangan (disparitas) sosial antara satu daerah dengan daerah lain sangat mencolok.⁷

Dengan otonomi maka akan tercipta mekanisme, di mana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politik terhadap pemerintahan nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga, dengan demikian, daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintah nasional. Dengan otonomi, maka proses demokrasi dapat dijalankan yang juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan, dan pada akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.⁸

Landasan hukum kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah diatur melalui UU (Undang-Undang) No. 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*, kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, beserta berbagai peraturan pemerintah dibawahnya, antara lain Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 *Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*.⁹ Dari pengamatan di lapangan, aturan-aturan hukum tersebut telah ditafsir dan dimanfaatkan oleh para aktor politik sebagai peluang bagi daerah untuk merebut kekuasaan yang selama ini didominasi pemerintah pusat. Dalam konteks merebut kekuasaan inilah para aktor politik di daerah telah melihat pemekaran sebagai peluang politik yang paling terbuka. Dibalik alasan untuk mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang selama ini terisolasi secara geografis, pemekaran merupakan sebuah proses sosial-politik yang sangat kompleks. Pembentukan propinsi dan kabupaten baru ternyata telah menjadi arena bagi para aktor politik untuk meraih tujuan jangka pendek, yaitu mendapatkan kekuasaan politik. Merebut kekuasaan dari pemerintah pusat dan membaginya diantara para elit politik di daerah adalah masalah krusial yang selama ini kurang teramati. Perebutan kekuasaan ini, sebagaimana yang ditemukan di Sulawesi Tengah (Poso) dan di Sulawesi Tenggara (Buton) telah menimbulkan ketegangan dan konflik, baik sebelum maupun setelah pemekaran wilayah berhasil dilakukan.¹⁰

⁷ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak (Ed.), *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2008, h. 138.

⁸ Syaukani; Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, h. 274.

⁹ PP No. 129 tahun 2000 yang mengatur Tata cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan daerah, pada akhir tahun 2007 telah direvisi dan diganti oleh PP No. 78 tahun 2007. Berdasarkan evaluasi Litbang Kompas (Lihat Kompas, 21 Mei 2008). Perubahan PP ini dinilai tidak cukup efektif untuk menekan desakan pemekaran di sejumlah daerah. Menurut analisa Litbang Kompas hal ini terbukti dari kenyataan masih terus bergulirnya usulan pemekaran ke DPR meskipun dengan PP yang baru persyaratan untuk pemekaran wilayah telah diperketat.

¹⁰ Riwanto Tirtosudarmo, *Op.Cit*, h. 30.

Kondisi ini ditunjukkan pula pada beberapa kasus penelitian tentang pemekaran wilayah, salah satunya adalah penelitian oleh Lumbessy (2005), di Kabupaten Buru, dimana sebagian besar manfaat pemekaran wilayah dinikmati oleh golongan elit tertentu seperti pengusaha dan pejabat pemerintahan. Selain itu pada penelitian yang dilakukan oleh Gusnidar (2006), di Kabupaten Aceh Selatan dan Kabupaten Aceh Singkil menunjukkan bahwa pemekaran wilayah semakin memberikan pemerintah daerah untuk lebih menguasai sumber daya alam yang ada dan hanya dimanfaatkan oleh segelintir orang. Kondisi seperti ini juga merupakan salah satu pemicu dilakukannya pemekaran wilayah.¹¹

Apa yang terjadi di lapangan tampaknya memang tidak terantisipasi oleh para penyusun UU dan PP yang kemudian menjadi acuan pemekaran.¹² Oleh karena itu, tulisan ini hendak menjelaskan ketidakmampuan mengantisipasi persoalan-persoalan yang muncul bersamaan dengan proses pemekaran yang mungkin berawal dari cara pandang dan kerangka berpikir yang dianut para pemikir kebijakan desentralisasi di negeri ini, sekaligus beberapa rekomendasi langkah-langkah lebih lanjut ke depan.

PEMBAHASAN

Konsep Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah (propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa) merupakan dinamika kemauan politik masyarakat pada daerah-daerah yang memiliki cakupan luasan wilayah administratif cukup luas. Ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, pemerintah telah memberikan ruang bagi daerah untuk melakukan pemekaran wilayah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata pada setiap tingkatan. Berdasarkan ketentuan tersebut, pemekaran daerah dapat berupa penggabungan dari beberapa daerah atau bagian daerah yang berdekatan atau pemekaran dari satu daerah menjadi lebih dari satu daerah. Sedangkan secara substansi, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban untuk

¹¹ Fitra Mailendra, "Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembangunan Manusia Di Propinsi Jawa Barat (Analisis Panel Data : Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Barat Periode 2002-2006)", *Skripsi*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2009, h. 2.

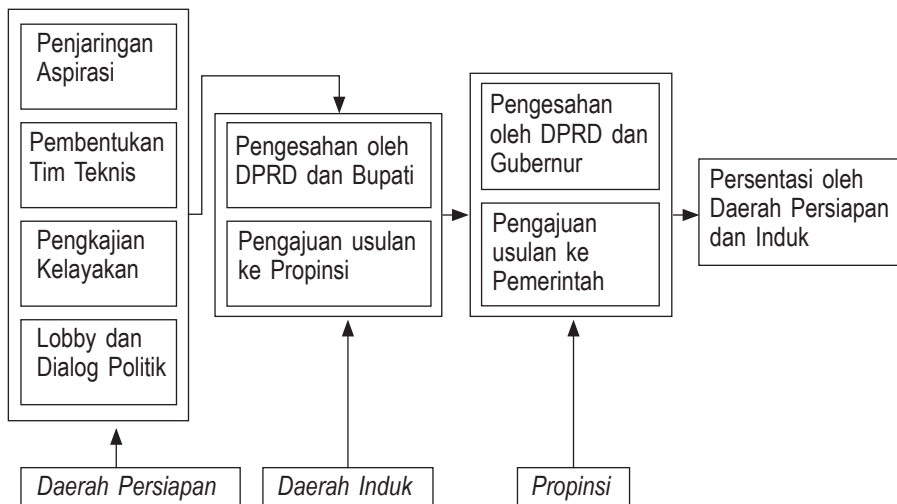
¹² Dalam sebuah lokakarya yang dilakukan oleh Percik untuk mempersiapkan penelitian pemekaran di Jakarta, Dr. Djohermansyah Djohan, salah seorang anggota Tim 7 yang menyusun rancangan UU 22, 1999, mengakui bahwa apa yang terjadi dengan pemekaran saat ini samasekali tidak terbayangkan sebelumnya.

mewujudkan keserasian pembangunan antar pusat dan daerah. Selain itu diatas, pemekaran daerah dapat dijadikan sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal untuk sesuai potensi dan cita-cita daerah¹³.

Gagasan pemekaran wilayah dan pembentukan Daerah Otonom Baru memiliki dasar hukum yang cukup kuat. Secara yuridis landasan yang memuat persoalan pembentukan daerah terdapat dalam pasal 18 UUD 1945 yang intinya, bahwa membagi daerah Indonesia atas daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Selanjutnya dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.¹⁴

Dari sisi pemerintah pusat, proses pembahasan pemekaran wilayah yang datang dari berbagai daerah melalui dua tahapan besar yaitu proses teknokratis (kajian kelayakan teknis dan administratif), serta proses politik karena selain harus memenuhi persyaratan teknokratis yang telah diatur dalam UU dan Peraturan Pemerintah, proposal pemekaran harus didukung secara politis oleh DPR. Berikut akan digambarkan tentang skema proses pengusulan pemekaran di tingkat daerah.

Gambar 1. Proses Pengusulan Wilayah Pemekaran di Tingkat Daerah



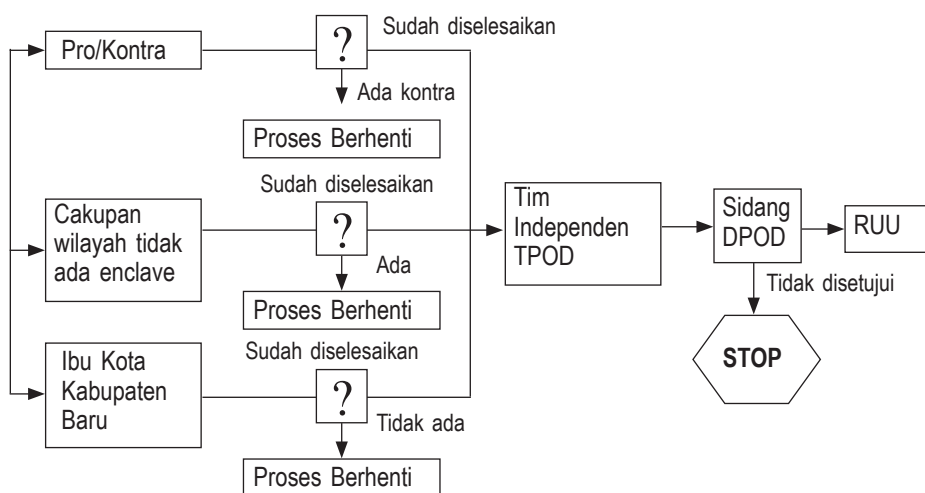
¹³ Sidik Pramono dan Susie Berindra, "Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Mujarab", *Kompas*, 30 Agustus 2006 (Politik & Hukum), h. 5.

¹⁴ Ahmad Muzawwir, "Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000", Tesis, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2008, h. 53.

Dari gambar diatas dijelaskan bahwa persiapan dalam pemekaran wilayah dimulai dari wilayah yang mengusulkan. Usulan-usulan tersebut berbentuk proposal yang sudah memiliki pertimbangan-pertimbangan di dalamnya dan kajian-kajian ilmiah, sehingga ketika proposal rencana pemekaran wilayah tersebut diajukan ke DPRD kabupaten/kota dan kemudian ke provinsi, dapat dipertanggungjawabkan dengan berlandaskan peraturan-peraturan yang berlaku.

Dalam rangka memahami proses kebijakan pemekaran, perlu digambarkan bagaimana pemerintah nasional meloloskan usulan pemekaran daerah otonom. Prosedur pembahasan ditingkat pusat untuk “meluluskan atau tidak meluluskan” proposal pembentukan daerah otonom baru secara teknokratis dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. Tahapan dan Prosedur Pembentukan Kabupaten/Kota



Gambar diatas menjelaskan tentang tahapan dan prosedur pembentukan daerah kabupaten/kota menurut PP No. 78/2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagai pengganti PP No. 129/2000, pada Pasal 16 dimana ada beberapa prosedur yang harus dilalui oleh daerah Kabupaten/Kota yang akan dimekarkan, yaitu:

1. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah Kabupaten/Kota yang akan dimekarkan.
2. DPRD Kabupaten/Kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
3. Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
4. Bupati/Walikota mengusulkan pembentukan Kabupaten/Kota kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon Kabupaten/Kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah calon Kabupaten/Kota; dan
 - d. Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b.
5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon Kabupaten/Kota kepada DPRD Propinsi;
7. DPRD Propinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota; dan
8. Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan Kabupaten/Kota, Gubernur mengusulkan pembentukan Kabupaten/Kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon Kabupaten/Kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah calon Kabupaten/Kota;
 - d. Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b; dan

- e. Keputusan DPRD Propinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf c
- f. Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf d.

Perkembangan pemekaran wilayah dalam kurun waktu sembilan tahun terakhir ini cukup banyak mendapat respon masyarakat. Sampai tahun 2005, pemerintah telah mengesahkan pemekaran wilayah sebanyak 148 daerah otonom baru, terdiri dari 7 propinsi, 114 kabupaten, dan 27 kota (tahun 1999-2004). Sampai tahun 2007 telah terbentuk 173 daerah otonom, terdiri dari 7 propinsi, 135 kabupaten, dan 31 kota. Dalam versi lain pemekaran wilayah selama tahun 1999-2007, telah terbentuk 7 propinsi, 144 kabupaten, dan 27 kota. Pada tahun 2007, DPR telah memutuskan 12 wilayah dari usulan 39 wilayah yang diterima sebagai daerah pemekaran yang disahkan oleh Departemen Dalam Negeri.¹⁵ Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2009, telah terbentuk 205 Daerah Otonom Baru, yang terdiri atas 7 provinsi, 165 kabupaten, dan 33 kota.¹⁶

Maraknya pemekaran wilayah ini di satu pihak perlu disyukuri karena memberikan tempat bagi aspirasi, keberagaman, dan otonomi lokal, sesuatu yang dulu diabaikan pada era Orde Baru. Namun di lain pihak, fenomena pemekaran wilayah secara besar-besaran tersebut sekaligus membawa masalah-masalah baru.¹⁷ Masalah-masalah yang bisa terjadi akibat dari ketergesa-gesaan pada suatu daerah yang mengalami pemekaran wilayah di antaranya ialah adanya ketidakjelasan dalam unsur geografis, struktur kelembagaan masyarakat yang tidak jelas akan membuat kelangsungan sosial di lapangan menjadi tersendat, tidak berjalan lancar. Seperti rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang buruk dalam pemetaannya akan membuat masyarakat sulit menggunakan kebutuhan administrasi dalam kepentingan sebagai warga negara Indonesia. Kemudian masalah kepemimpinan yang tidak jarang bagian paling rumit menentukan suatu pemerintahan akan menyeret ke dalam masalah baru.¹⁸

¹⁵ Priyono, "Transmigrasi dalam Konteks Pemekaran Wilayah", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Ketransmigrasian Depnakertrans Indonesia*, Volume 25, Nomor 1, 2008, h. 48.

¹⁶ Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Hubungan Kelembagaan, "Keynote Speech", *Seminar Peran Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dalam Pemekaran Daerah: Sebuah Refleksi*, Jakarta, 4 November 2010.

¹⁷ Eska Miranda, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Sungai Penuh pasca Pemekaran", *Tesis*, Padang: Universitas Andalas, 2011, h. 3.

¹⁸ *Ibid.*

Hasil evaluasi Departemen Dalam Negeri (2006) terhadap 2 provinsi, 40 kabupaten, dan 15 kota, menunjukkan 79 persen daerah baru belum mempunyai batas wilayah yang jelas.¹⁹ Dari 104 daerah pemekaran yang dievaluasi, sekitar 76 daerah bermasalah dan 148 daerah otonom baru umumnya juga menghadapi berbagai masalah antara lain, penyerahan pembiayaan personel, peralatan dan dokumen (P3D), batas wilayah, dukungan dana, mutasi PNS, serta pengisian jabatan dan tata ruang. Sebanyak 83 persen dari 148 daerah hasil pemekaran, kondisi keuangan daerahnya tidak memenuhi syarat pengelolaan anggaran. Walaupun teorinya untuk memudahkan pelayanan rakyat, tapi praktiknya dana publik malah habis terserap untuk dana politik. Merujuk temuan BPK terhadap daerah otonom baru, kinerja keuangan daerah pemekaran baru cukup memprihatinkan, dan menghadapi masalah keterbatasan SDM.²⁰ Kondisi tersebut dikuatkan pula dari hasil studi Direktorat Otonomi Daerah BAPPENAS (2004), yang mengatakan pelayanan kepada masyarakat di beberapa daerah otonom baru belum meningkat karena menghadapi berbagai persoalan, antara lain: persoalan kelembagaan, infrastruktur, dan sumber daya manusia.

Dari aspek kelembagaan, ditemui beberapa daerah otonom baru saat membentuk unit organisasi pemerintah daerah belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi daerah dan kebutuhan masyarakat. Pembentukan daerah otonom baru sepertinya menjadi sarana bagi-bagi jabatan.²¹ Terlihat juga adanya kelambatan pembentukan instansi vertikal, serta kurangnya kesiapan institusi legislatif sebagai *partner* pemerintah daerah. Untuk infrastruktur, sebagian besar daerah otonom baru belum didukung oleh prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai. Banyak kantor pemerintahan menempati gedung-gedung sangat sederhana yang jauh dari layak. Dalam hal sumber daya manusia secara kuantitatif relatif tidak ada masalah, walaupun masih juga ditemui ada Kantor Bappeda yang hanya diisi oleh 2 (dua) orang, yaitu 1 (satu) orang Kepala Bappeda dan 1 (satu) orang staf. Secara kualitas yang menonjol adalah penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, misalnya ditemui ada Kepala Dinas Perhubungan berlatar belakang Sarjana Sastra.²²

¹⁹ Sidik Pramono dan Susie Berindra, *Op.Cit.*

²⁰ Soemandjaja, "Menjernihkan Pemekaran Daerah", <http://artefaksi.blogspot.com/2007/08/menjernihkan-pemekaran-daerah.html>, diunduh 26 November 2012.

²¹ Sidik Pramono dan Susie Berindra, *Op.Cit.*

²² *Ibid.*

Melihat kondisi faktual seperti diatas, pembentukan daerah otonom baru disinyalir bermuatan politis dan cenderung merugikan masyarakat. Terjadinya berbagai konflik di masa transisi pasca pemekaran telah menjauhkan atau paling tidak memperlambat tujuan otonomi daerah umumnya dan pemekaran daerah pada khususnya yaitu mendekatkan dan mempercepat proses pelayanan publik di masyarakat dan mensejahterakan rakyat. Dengan kenyataan seperti ini, substansi dari otonomi daerah itu sendiri tidak akan tepat pada sasarannya. Otonomi daerah dengan pemekaran wilayah yang digembor-gemborkan akan mewujudkan kemajuan suatu daerah malah sebaliknya akan menjadi bumerang. Tujuan pembentukan daerah otonom baru hanya menjadi sebuah hipotesis yang tidak terbukti atau bahkan gagal. Disisi lain proses pemekaran tetap saja berlangsung sebagai dinamika perkembangan di era reformasi. Kemudian pertanyaannya adalah 1) bagaimana meningkatkan pertumbuhan wilayah-wilayah pemekaran baru yang menjadi provinsi, kabupaten, kecamatan, atau desa?; 2) apakah program-program pembangunan sudah diimplementasikan sesuai dengan kebutuhan wilayah baru tersebut?; serta 3) bagaimana usaha yang perlu dilakukan untuk mengurangi sebanyak mungkin kemungkinan dampak negatif dan mendorong semaksimal mungkin munculnya dampak positif? Usaha ini harus dilakukan baik oleh rakyat dan pemerintahan di aras lokal maupun oleh pemerintahan di aras nasional.

Potret Konflik Pemekaran Wilayah

Salah satu kecenderungan yang terjadi selama pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pemekaran wilayah di beberapa daerah provinsi dan kabupaten. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah mengatur bahwa pemekaran lebih dari satu wilayah memang dimungkinkan untuk dilakukan dengan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, jumlah penduduk, sosial politik, sosial budaya, luas daerah, dan pertimbangan-pertimbangan lain yang memungkinkan otonomi dapat dilaksanakan.²³ Adanya peluang untuk membentuk daerah otonomi baru, disambut dengan baik oleh daerah-daerah untuk memekarkan dirinya dari daerah induk. Setidaknya dalam catatan Departemen Dalam Negeri (Depdagri) bahwa di tahun 2002 setelah DPR mengesahkan RUU tentang pemekaran wilayah terdapat 22 kabupaten di seluruh provinsi yang akan dimekarkan (lihat tabel 1).²⁴

²³ Dalam UU 32/2004, terdapat penambahan klausul bahwa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu dalam UU sebelumnya pemekaran wilayah hanya disebutkan dapat dilakukan dengan pertimbangan yang sangat longgar, maka dalam UU 32/2004 syarat tersebut lebih diperjelas dengan menyebutkan syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan.

²⁴ Pheni Chalid, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan, 2005, h. 131.

Tabel 1. Pemekaran Wilayah Tahun 2002

Provinsi	Kabupaten yang akan dimekarkan
Nangroe Aceh Darussalam (NAD)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Aceh Jaya, 2. Kabupaten Nagan Jaya, 3. Kabupaten Gayo Lues, 4. Kabupaten Aceh Barat, dan 5. Kabupaten Aceh Timiang.
Sumatera Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Musibanyuasin
Sumatera Barat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kota Pariaman
Kalimantan Tengah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Katingan, 2. Kabupaten Seruyan, 3. Kabupaten Sukamara, 4. Kabupaten Barito Timur, 5. Kabupaten Lamandau, 6. Kabupaten Gunung Mas, 7. Pulau Pisau dan 8. Murung Jaya.
Kalimantan Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Penajam
Nusa Tenggara Barat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Bima
Nusa Tenggara Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Rote Ndao
Sulawesi Tengah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Parigi Mautong
Sulawesi Selatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Mamasa
Sulawesi Utara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kabupaten Talaud

Sumber: Depdagri sebagaimana dimuat dalam Kompas 25 Februari 2002

Uraian sebelumnya menggaris bawahi bahwa setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara *de jure* telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan. Lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu hal yang sudah pasti adalah

berkurangnya luas wilayah. Hal ini apabila tidak diperhatikan secara seksama dalam proses pembentukan daerah otonom baru berpotensi akan memicu konflik lintas daerah, sehingga menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah. Konflik lintas daerah yang melibatkan institusi pemerintahan, dapat berjalan dalam bingkai yang rasional, sehingga akan relatif dapat dicarikan resolusinya. Konflik akan meluas dan eskalatif, apabila hal tersebut berlangsung berlarut-larut. Akan muncul peluang bagi aktor-aktor yang sengaja memanfaatkan konflik lintas daerah tersebut untuk kepentingan politiknya. Konflikpun akan berjalan secara *absurd* tatkala telah menyentuh wilayah tradisional dan primordialisme kedaerahan. Konflik tidak lagi terjadi antar institusi pemerintahan yang bersifat vertikal, namun telah turun menjadi konflik horisontal yang memobilisasi massa dari kedua daerah yang bertikai.²⁵

Rekayasa Politik

logika kekuasaan selalu menghendaki adanya ketergantungan atas pihak yang dikuasai. Hubungan antara pemerintahan daerah, baik dengan pemerintahan yang berada di atasnya atau sejajar, tidak bisa dilepaskan dari logika kekuasaan. Dalam kerangka ini, maka pemekaran wilayah sudah barang tentu merupakan kerugian politik bagi wilayah induk. Tidak mengherankan apabila akan ada rekayasa politik yang bertujuan menghambat proses pemekaran atau pembentukan daerah baru, meski hal ini mungkin tidak akan diakui dan sulit untuk dibuktikan. Satu diantara modus yang mungkin dapat dilakukan adalah dengan cara melimpahkan sejumlah pegawai ke wilayah pemekaran tanpa disertai dengan penyerahan manajerial finansial, sehingga menghambat pelaksanaan fungsi pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pheni Chalid²⁶ menyebut, konflik antara pemerintah daerah Kabupaten Malang dengan pemerintah daerah Kota Administratif Batu yang memekarkan diri dari wilayah induknya, kabupaten Malang, dapat dijadikan gambaran mengenai hubungan kekuasaan yang menghendaki ketergantungan tersebut.

Pemekaran wilayah Kota Administratif Batu lepas dari Kabupaten Malang sebagai daerah induk tidak diikuti oleh langkah-langkah substantif yang menjadikannya otonom, sehingga menyebabkan Kota Administratif tetap tergantung kepada Kabupaten Malang. Pegawai negeri sipil (PNS) yang sebelumnya

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid, h. 133.

berada di bawah Pemerintah Kabupaten Malang sebanyak 1.275 PNS secara resmi dilimpahkan kepada Kota Batu pada 2002. Pelimpahan PNS tersebut tidak dibarengi dengan penyerahan manajerial finansial. Akibatnya gaji 1.275 tersebut masih ditandatangani atas nama Pemerintah Kabupaten Malang. Hal tersebut menimbulkan masalah lantaran dalam dana alokasi umum (DAU) Kota Batu 2002 hanya dialokasikan untuk 108 PNS, sesuai dengan informasi Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD) Depkeu. Saat dilakukan pertemuan di Depkeu pada 11 Oktober 2001, menurut Pejabat Pelaksana Tugas Harian Sekretaris Daerah Kabupaten Malang PNS Pemerintah Kota Batu hanya 108 orang. Dengan demikian 1.275 PNS masih tercatat sebagai PNS di bawah Pemerintah Kabupaten Malang. Berdasarkan hal itu, maka DAU Kota Administratif Batu ditetapkan sebesar Rp 28,81 dengan acuan jumlah PNS 108 orang. Pada 31 Desember 2001, Pemerintah Kabupaten Malang melimpahkan 1.275 PNS ke Kota Batu tanpa penjelasan soal siapa yang menggajinya. Menurut Direktorat Sub. DAU Depkeu bahwa belanja pegawai Pemerintah Kabupaten Malang berjumlah Rp 34,17 miliar. Sedangkan jumlah belanja PNS Pemerintah Kota Batu sebesar 1,5 miliar untuk 108 PNS.²⁷

Modus lain yang dilakukan daerah induk untuk menghambat proses pemekaran wilayah adalah dengan memangkas struktur birokrasi di wilayah pemekaran dengan cara menarik pegawai atau pejabat yang ada ke daerah induk. Apa yang terjadi di Kabupaten Jember memberikan penjelasan hal yang demikian itu. Akibat masalah otonomi daerah di Kabupaten Jember terjadi konflik antara Pemerintah Kota Administratif Jember, sebagai daerah otonom baru dan Pemerintah Kabupaten Jember. Konflik bermula dari ketidakpuasan Pemerintah Kota Administratif yang berpendapatan asli daerah (PAD) 1,4 miliar per tahun, atas kegagalan kenaikan status menjadi daerah otonom (kota). Konflik berlanjut dalam bentuk pengampustasian kewenangan Kota Administratif Jember oleh Bupati Jember. Banyak lembaga kedinasan yang ditarik kembali menjadi bagian pemerintah kabupaten. Akibatnya, pelayanan umum bagi keperluan penduduk Kota Jember terbengkalai. Konflik tersebut berlanjut dalam bentuk gugatan di tingkat pengadilan PTUN di Surabaya dengan tergugat Menteri Dalam Negeri dan Bupati Jember. Selain itu faktor lain yang memicu konflik adalah keberadaan sisa anggaran Rp 350 juta yang menjadi hak Kota Jember tidak dicairkan. Alasan yang menjadi argumentasi dan justifikasi tindakan Bupati Kabupaten Jember bahwa

²⁷ Kompas, 16 Februari 2002.

pertama, posisi pemerintahan kabupaten berada di atas kota administratif, maka surat keputusan (SK) wali kota administratif dapat dikalahkan dengan SK bupati. Bupati Jember mengeluarkan SK No. 44/2001 yang intinya menarik instansi vital ke bawah Pemerintah Kabupaten Jember atas nama rasionalisasi yang disesuaikan kebutuhan. Dalam SK tersebut, juga dinyatakan telah terjadi pencabutan wewenang terhadap Wali Kota Administratif Jember yang dilakukan Bupati. *Kedua*, dalam UU No. 22/1999 tidak disebutkan adanya kota administratif. Maka tidak ada alasan konstitusi yang dapat mendukung pembentukan Kota Administratif Jember. Alasan Bupati Jember seolah makin kuat setelah Menteri Dalam Negeri dan DPR tidak merekomendasikan kenaikan status kota administratif menjadi kota.²⁸

Pemekaran wilayah, adakalanya lebih mencerminkan kepentingan politik pusat daripada kepentingan rakyat di daerah. Tujuan pusat melakukan pemekaran wilayah, tampaknya didorong oleh keinginan untuk melemahkan resistensi daerah dan memudahkan kontrol. Pemekaran wilayah di Papua, dapat dijadikan contoh sebagai bentuk masih adanya kooptasi pusat terhadap daerah. Di sisi lain masyarakat Papua sebenarnya menghendaki pemberlakuan otonomi khusus atas mereka. Kiranya perlu dipahami bahwa dibalik otonomi daerah merupakan momentum bagi masyarakat daerah mengaktualisasikan jati diri lokal mereka sebagai satu kesatuan komunitas. Dalam konteks ini, maka penolakan masyarakat Papua terhadap pusat yang ingin memekarkan wilayah mereka merupakan sebagai reaksi atas langkah pemecah-belahan identitas komunal, karena orang Papua adalah satu. Tidak ada orang Papua Barat atau orang Papua yang lain.

Pemekaran provinsi Papua merupakan permasalahan yang cukup kompleks pada masa otonomi daerah. Keinginan pemerintah pusat yang tidak bisa ditawarkan lagi untuk memekarkan Provinsi Papua dilatarbelakangi oleh *prejudice* bahwa tuntutan otonomi khusus hanyalah sebagai instrumen politik bagi masyarakat Papua memisahkan diri dari NKRI. Yang menjadi pertanyaan adalah sejauhmana *prejudice* tersebut dapat dibenarkan? Tuntutan pemisahan oleh suatu wilayah dari wilayah induk tidak serta merta muncul tanpa adanya pemicu atau preseden yang mendorong keinginan tersebut. Ketidakadilan distribusi pembangunan selama ini menjadi faktor yang dapat dipakai untuk memahami tuntutan daerah memerdekakan diri. Apakah tuntutan tersebut rasional atau tidak, hal tersebut adalah masalah lain.

²⁸ Kompas, 18 Februari 2002.

Untuk tujuan tertentu, konflik merupakan momentum yang tepat bagi satu pihak untuk mencapai tujuan politik atau ekonomi. Konflik pemekaran wilayah yang menjadi aktual dan menguat sejak tahun 1999, tidak lepas dari permainan elit politik lokal yang hendak berkuasa. Konflik hanya merupakan instrumen untuk menaikkan posisi tawar menawar dan lobi elit politik lokal kepada pusat kekuasaan di Jakarta. Dengan demikian pemekaran wilayah daerah, erat terkait dengan kepentingan elit politik di pusat kekuasaan. Dalam pemekaran Papua menjadi tiga provinsi berdasarkan UU No. 45/1999 yang dipercepat dengan dikeluarkannya PP No. 1/2001 memperlihatkan keterkaitan *mutualis* yang kental antara kepentingan elit politik di pusat dan daerah. Laporan penelitian yang diterbitkan oleh LIPI pada tahun 2003 tentang konflik dalam pemekaran wilayah di Papua menyebutkan adanya relasi dan lobi elit politik lokal Papua yang berdomisili di Jawa terhadap sejumlah elit politik pusat di satu partai politik untuk mempercepat pemekaran wilayah Irian Jaya Barat. Selain memiliki kedekatan dengan sejumlah elit di satu partai politik, diketahui elit lokal tersebut juga memiliki hubungan baik dengan pejabat di lembaga intelijen negara. Tujuan dari lobi mempercepat pembentukan provinsi Irian Jaya Barat, adalah untuk memuluskan jalan bagi seorang Purnawirawan Perwira tinggi Marinir menjadi Gubernur Provinsi Irian Jaya Barat (Irjabar). Kompensasi yang didapat oleh sebagian elit politik lokal yang aktif di partai politik atas lobi yang mereka lakukan adalah penempatan mereka sebagai anggota DPRD.

Riwanto Tirtosudarmo²⁹ mengemukakan, hasil pengamatan tentang pemekaran daerah yang dilakukan di Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Di Sulawesi Tengah pengamatan difokuskan pada Kabupaten Poso, dan di Kabupaten Buton untuk Sulawesi Tenggara. Di Kabupaten Poso pemekaran kabupaten baru telah berlangsung bersamaan dengan terjadinya konflik komunal yang memakan banyak korban jiwa; sementara di Kabupaten Buton pemekaran berlangsung dengan aman tanpa terjadinya konflik yang berarti. Yang sangat menarik adalah adanya persamaan bahwa baik di Sulawesi Tengah maupun di Sulawesi Tenggara, pemekaran-pemekaran kabupaten telah dirancang sebagai bagian dari gagasan besar untuk membentuk provinsi baru. Di Sulawesi Tengah para tokoh masyarakat dan elit politik, yang berasal dari Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai, pada awal tahun 2000 di Palu, ibukota Provinsi Sulawesi Tengah, telah mendeklarasikan

²⁹ Riwanto Tirtosudarmo, Op.Cit, h. 43.

rencana pembentukan Provinsi Sulawesi Timur. Sementara pada saat yang hampir bersamaan, yaitu pada tahun 1999, para tokoh masyarakat dan elit politik di Bau-Bau yang merupakan ibukota Kabupaten Buton, telah menggagas untuk membentuk Provinsi Buton Raya.

Bergulirnya keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur terjadi bersamaan dengan keinginan untuk membentuk kabupaten-kabupaten baru di Poso dan Luwuk-Banggai dan yang menarik berlangsungnya rangkaian konflik komunal yang berawal dari sebuah pertengkaran pada malam Natal bulan Desember 1998 yang bertepatan dengan bulan puasa – yang digambarkan oleh seorang pengamat sebagai berikut: *“It began as a street fight between hot-headed young men, one Protestan and one Muslim, during a tense political campaign”*. Riwanto³⁰ menyebut, asumsi yang ada dibelakang analisisnya adalah bahwa “keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur” adalah sebuah skenario besar (*grand scenario*) dimana pembentukan kabupaten-kabupaten baru yang terjadi disatu sisi dan berlangsungnya serangkaian konflik komunal disisi lain adalah bagian atau mata-rantai dari skenario besar pembentukan Provinsi Sulawesi Timur. Dengan asumsi semacam ini maka konflik komunal yang berlangsung sejak Desember 1998 hingga November 2001 tidak mungkin dipahami dengan baik tanpa menempatkannya dalam kaitan dengan pembentukan kabupaten-kabupaten baru dan dalam konteks skenario besar – yaitu “keinginan membentuk Provinsi Sulawesi Timur” yang sedang digelar.

Apa yang bisa disimpulkan dari pengamatan pemekaran di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah adalah sebuah kenyataan bahwa proses pemekaran seolah-olah memiliki momentumnya sendiri untuk berkembang tanpa bisa dihentikan sebelum mencapai ekuilibriumnya. Tidak dapat disangkal bahwa keluarnya UU dan PP desentralisasi pasca-Soeharto seolah-olah menjadi pemicu dari pemekaran yang terjadi. Namun dari pengalaman pemekaran di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, dan Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara; gagasan untuk membentuk sebuah unit administrasi memiliki sejarahnya sendiri yang panjang. Dalam proses perkembangan yang kemudian berlangsung terlihat dengan jelas pemekaran menjadi arena bagi para tokoh dan pemimpin masyarakat untuk merebut kekuasaan yang selama ini dianggap terkonsentrasi pada kelompok atau golongan tertentu yang dekat dengan pusat kekuasaan di Jakarta. Melalui pembentukan unit administrasi baru, berarti

³⁰ Ibid, h. 45.

kekuasaan dapat direbut dan dapat dibagikan diantara elit politik lokal, melalui posisi-posisi baru yang terbuka bersamaan dengan dibentuknya kabupaten atau provinsi yang baru.

Batas Wilayah

Pembentukan daerah baru secara otomatis menyebabkan perubahan tata ruang batas wilayah. Persoalan penentuan luas dan tapal batas daerah serta keberatan dari daerah induk untuk menyerahkan beberapa wilayah yang ada kepada daerah baru merupakan persoalan pelik yang dapat berpotensi memicu konflik antar daerah. Aspek sosiologis dan budaya dalam pembentukan daerah memiliki peran penting yang dapat meminimalisasi adanya resistensi dari pihak berseberangan. Karena pada prinsipnya keberadaan sebuah wilayah tidak bisa dilepaskan dari komunitas yang menempatnya dengan konstruksi sosial dan budaya yang telah dijalani dalam rentang waktu yang lama. Wilayah menyediakan sumberdaya yang dibutuhkan oleh komunitas dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu pembentukan daerah baru, selain berkurangnya otoritas politik, juga berarti hilangnya sumberdaya lokal dan infrastruktur yang menjadi daya dukung terhadap kehidupan sehari-hari. Seperti kasus pemekaran Kota Bukittinggi yang ditolak Kabupaten Agam. Sikap penolakan Kabupaten Agam terhadap pemekaran Kota Bukittinggi, didasarkan atas dua faktor, *pertama*, dari ‘masyarakat’ yang menolak menyerahkan sedikitnya 34 desa untuk perluasan Kota Bukittinggi. Berdasarkan keputusan Kerapatan Adat Nagari (KAN), desa-desa tersebut memilih kembali kepada pola hidup bernagari. Hal ini berarti tidak mengenal adanya perbedaan wilayah berdasarkan batas politik antara Kota Bukittinggi dan Kabupaten Agam. Sikap ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sikap masyarakat Papua yang menolak pemekaran Provinsi Papua. *Kedua*, keberadaan PDAM yang berada di Kota Bukittinggi. Dengan pemisahan tersebut, tentunya akan merugikan Kabupaten Agam dengan kehilangan PDAM yang menjadi sumber pendapatan daerah.³¹

Kasus lain tentang konflik batas wilayah, adalah konflik tapal batas yang terjadi antara Kabupaten Muaro Bungo dan Kabupaten Tebo di Provinsi Jambi. Konflik ini dikenal dengan “tragedi 9 September 2002”. Kabupaten Tebo merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Induk Bango Tebo (Bute) yang disahkan sejak tahun 1999, berdasarkan UU No. 54/1999. Hingga saat ini masalah tapal batas tersebut

³¹ Pheni Chalid, Op.Cit, h. 137.

masih menjadi polemik yang belum terselesaikan terutama soal pengaturan tapal batas di sepanjang 2 (dua) daerah tersebut yaitu di Desa Bebeko dan Ala Ilir. Isu ini dianggap penting karena melibatkan masyarakat yang menelan banyak korban baik moril maupun materil. Ada kesan yang kuat bahwa proses pemekaran ini secara sosiologis belum tuntas.

Hal penting lainnya yang perlu diperhatikan sebagai eksekusi dari pemekaran wilayah adalah perebutan pengelolaan SDA. Konflik pengelolaan SDA terjadi karena pemekaran wilayah tidak memperhatikan aspek tata-ruang sesuai dengan keterbatasan sumberdaya secara kolektif. Pemekaran wilayah pada umumnya disambut secara *euforia*, sehingga kurang memperhatikan tata-ruang dan aspek pendukung lain. Permasalahan biasanya pula baru muncul kemudian tatkala daerah baru mengalami kesulitan pendanaan untuk membiayai pembangunan di wilayahnya.

Pergeseran prioritas pembangunan dari sektor pertanian ke sektor industri yang mendukung pertanian, yang tidak disertai dengan pertimbangan spasial, memberikan dampak percepatan pembangunan di satu pihak dan penumpukan konsentrasi manufaktur di pihak lain. Sebagai hasil dari pendekatan tersebut antara lain peningkatan kontribusi dari sektor manufaktur dan jasa yang terkonsentrasi di Jawa dan sebagian di Sumatra. Studi yang menganalisis tren aglomerasi dan kluster dalam sektor industri manufaktur Indonesia, 1976-1999, menyatakan bahwa kebijakan liberalisasi perdagangan yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia sejak 1985 telah berdampak pada semakin menguatnya konsentrasi industri secara spasial di daerah-daerah perkotaan di Pulau Jawa, terutama di wilayah Jabotabek-Bandung dan Gerbangkertosusila.³² Studi Kuncoro menyimpulkan bahwa konsentrasi spasial industri besar dan menengah dapat diasosiasikan dengan konsentrasi perkotaan di Pulau Jawa. Hal yang sama juga dapat dilihat dari kontribusi PDRB Jawa terhadap PDB Nasional (1983-1996) yang menunjukkan kecenderungan yang meningkat dan mendominasi, yaitu dari 51% (1983) meningkat menjadi 60% (1996).

Upaya deregulasi perdagangan di Indonesia pasca pertengahan 1980-an gencar dilakukan namun ternyata kebijakan intervensi yang lebih menguntungkan Jawa juga diterapkan. Fakta ini didukung oleh sebuah studi yang menunjukkan bahwa rezim intervensi Indonesia (yaitu kebijakan perdagangan dan harga) selama

³² Mudrajat Kuncoro, *Analisis Spasial dan Regional: Studi Aglomerasi dan Kluster Industri Indonesia*, Yogyakarta: UPP-AMP YKPN, 2002.

1987-1995 telah menguntungkan Pulau Jawa dan memajaki provinsi-provinsi di luar Pulau Jawa.³³ Dengan kata lain, kebijakan yang membuka diri terhadap persaingan internasional semacam ini telah menimbulkan transfer pendapatan dari daerah yang miskin ke daerah yang kaya.

Dapat dipahami apabila konstelasi semacam ini menyulut ketidakpuasan daerah. Gerakan separatis mulai muncul di provinsi Timor Timur, Aceh, Papua, dan skala yang lebih kecil terjadi di Riau, yang mengakibatkan terancamnya integritas nasional Indonesia. Dengan mengecualikan Timor-Timur, protes berbasis kedaerahan yang terjadi pada penghujung 1998 secara tegas mengindikasikan ketidakpuasan terhadap kebijakan sentralisasi pemerintahan dan keuangan sebagai pemicu utamanya.³⁴ Tuntutan terhadap otonomi yang lebih luas, bahkan tuntutan federasi maupun merdeka, terutama datang dari daerah-daerah yang mempunyai sumber daya alam yang kuat, seperti Aceh, Irian Jaya, dan Riau, yang memberikan kontribusi penting terhadap pendapatan nasional, namun tidak memperoleh alokasi keuntungan yang berarti.

Penyerahan setiap urusan kepada pemerintah daerah, menurut R. Joeniarto³⁵ harus mempertimbangkan beberapa hal berikut : (a) apakah sesuatu urusan itu kalau diserahkan kepengurusannya kepada daerah, akan menimbulkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat khususnya, negara pada umumnya, atau tidak; (b) apakah secara kuantitatif dan kualitatif alat-alat perlengkapan daerah yang bersangkutan, ada kemampuan atau tidak untuk mengurusnya; (c) apakah cukup tersedia atau tidak keuangan daerah yang bersangkutan untuk penyelenggaraan urusan tersebut?

Berdasarkan pendapat R. Joeniarto tersebut, dapat disimpulkan bahwa akan sia-sia pemberian otonomi bagi suatu Pemerintahan Daerah bila tidak didukung oleh kesiapan SDM dan keuangan, serta bermanfaat bagi masyarakatnya.

³³ J.G. Garcia, "Indonesia's Trade and Price Interventions: Pro-Java and Pro-Urban", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Volume 36, Issue 3, 2000, h. 93-112.

³⁴ Pratikno, "Posisi Dan Format Politik Daerah Dalam "Indonesia Baru", <http://www.detik.com/data-base/makalah/indonesia-baru.html>, diunduh 25 November 2012.

³⁵ R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, h. 17.

KESIMPULAN

Maraknya pemekaran wilayah pasca reformasi ini di satu pihak perlu disyukuri karena memberikan tempat bagi aspirasi, keberagaman, dan otonomi lokal, sesuatu yang dulu diabaikan pada era Orde Baru. Namun di lain pihak, fenomena pemekaran wilayah secara besar-besaran tersebut sekaligus membawa masalah-masalah baru. Setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara *de jure* telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan. Lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu hal yang sudah pasti adalah berkurangnya luas wilayah. Hal ini apabila tidak diperhatikan secara seksama dalam proses pembentukan daerah otonom baru berpotensi akan memicu konflik lintas daerah, sehingga menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah.

Melihat kondisi faktual seperti diatas, beberapa rekomendasi ke depan yang dapat dikemukakan di antaranya adalah pemerintah sebaiknya segera membuat kebijakan yang bersifat umum menyangkut institusional *design* (perencanaan kelembagaan) pemekaran daerah/wilayah dan untuk sementara ini, pemekaran wilayah tidak perlu dihentikan tetapi harus dilanjutkan dengan lebih meningkatkan efisiensi organisasi pemerintahan daerah dan pengorganisasian proses-proses pemekaran itu sendiri. Kemudian dalam rangka mengembangkan kerjasama antar (lintas) daerah yang baik, diperlukan adanya pembebasan (perlu ruang) bagi daerah untuk mengembangkan dan melaksanakan prakarsa daerah. Di dalam hal ini pengembangan kerjasama antar daerah, tidak hanya harus menanti pengambilalihan oleh pemerintahan di atasnya namun harus dilakukan oleh mereka sendiri sesuai dengan kondisi dan permasalahan spesifik di daerah masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Muzawwir, 2008, "Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000", *Tesis*, Medan: Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak (Ed.), 2009, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta.
- Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Hubungan Kelembagaan, 2010, "Keynote Speech, Seminar Peran Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dalam Pemekaran Daerah: Sebuah Refleksi, Jakarta, 4 November.
- Eska Miranda, 2011, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Sungai Penuh pasca Pemekaran", *Tesis*, Padang: Universitas Andalas.
- Fauzy Rizal, 2011, "Studi Kelayakan Teknis Garut Selatan Sebagai Kabupaten Baru Dengan Bantuan Aplikasi Perangkat Lunak", *Skripsi*, Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia.
- Fitra Mailendra, 2009, "Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembangunan Manusia Di Propinsi Jawa Barat (Analisis Panel Data : Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Barat Periode 2002-2006)", *Skripsi*, Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Garcia, J.G., 2000, "Indonesia's Trade and Price Interventions: Pro-Java and Pro-Urban", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Volume 36, Issue 3, h. 93-112.
- Kompas, 16 Februari 2002.
- Kompas, 18 Februari 2002.
- Mudrajad Kuncoro, 2002, *Analisis Spasial dan Regional: Studi Aglomerasi dan Kluster Industri Indonesia*, Yogyakarta: UPP-AMP YKPN.
- Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga.
- Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan.
- Pratikno, 1999, "Posisi Dan Format Politik Daerah Dalam "Indonesia Baru", <http://www.detik.com/data-base/makalah/indonesia-baru.html>, diunduh 25 November 2012.

- Priyono, 2008, "Transmigrasi dalam Konteks Pemekaran Wilayah", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Ketransmigrasian Depnakertrans Indonesia*, volume 25, nomor 1, h. 48.
- Riwanto Tirtosudarmo, 2008, "Paradigma dalam Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Dominasi *Public Administration School*", *Jurnal Masyarakat & Budaya*, volume 10, nomor 1, h. 28-45.
- R. Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sidik Pramono dan Susie Berindra, 2006, "Pemekaran Tak Lagi Jadi "Obat" Mujarab", *Kompas*, 30 Agustus (Politik & Hukum), h. 5.
- Soemandjaja, 2007, "Menjernihkan Pemekaran Daerah", <http://artefaksi.blogspot.com/2007/08/menjernihakan-pemekaran-daerah.html>, diunduh 26 November 2012.
- Syaukani; Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.